

# 日本におけるマニフェスト・サイクルの確立に向けて

## — 英国のマニフェスト・サイクルと日本の現状との比較 —

鎌田 徳幸\*

**要 旨** 本稿では、日本におけるマニフェスト・サイクルの確立に向けた課題を把握するため、マニフェスト・サイクルを、マニフェスト策定段階を第1ステージ、マニフェストの実行段階を第2ステージ、マニフェストの評価段階を第3ステージと捉え、ステージごとに英国と日本の状況を比較した。

比較によって把握された日本の課題として、①マニフェストの策定が短期間で行われたため、十分な検討が行われていないこと、②予算編成プロセスにマニフェストが関連づけられていないこと、③マニフェストを評価する主体が少なく、手法も確立されていないことが把握された。

今後、これらの課題が解決され、日本において、マニフェスト・サイクルが確立されることを期待する。

**キーワード** マニフェスト、歳出レビュー、公共サービス合意、政策評価

### 1 はじめに

マニフェスト(manifesto)とは、各政党が国政選挙(主に衆議院議員選挙)時に、有権者に対して「政権を担当した場合に実施する政策のパッケージ」をまとめたものをいう<sup>1)</sup>。

2003年の総選挙において各政党がマニフェストを策定して選挙を行った。その後、「マニフェスト・サイクル」、つまり、マニフェストに基づいた政権運営を行い、マニフェストの進捗状況を検証し、それを受けて有権者の判断を仰ぐという、一連のプロセスを確立しようとする動きが出てきている。

本稿では、マニフェスト・サイクルを3つのステージと捉え、それぞれのステージごとに、英国のマニフェスト・サイクルと日本の現状を比較して、日本におけるマニフェスト・サイクルの確立に向けた課題とその解決策について検討を行う。

#### 1.1. 英国のマニフェストの歴史

英国において、初めてマニフェストが作成されたのは、1888年の総選挙であり、当時のマニフェストは非常に簡単で、その時の重要な課題を掲げているにすぎなかった。1900年の総選挙の段階でも、保守党が作成したマニフェストは2ページ、自由党のマニフェストも4ページ弱で、非常に簡単で、具体性を欠くものであった。

その後、マニフェストは徐々にその内容を充実させ、1980年代後半になると、マニフェストはその体裁を大きく変える。ページ数が大幅に増加し、写真をふんだんに使いビジュアルなものとなり、直接有権者に自党の政策を訴えるものとなった。例えば、1987年の保守党が作成したマニフェストでは、従前20ページ程度だったのに対して、70ページと大幅にページが増加している。また、1992年からは、マニフェストが書店で販売されるようになって、多くの有権者の目に直接ふれる現在の形となっている。

\* 岩手県立大学大学院総合政策研究科 〒020-0193 岩手県滝沢村滝沢字菓子152-52

英国でマニフェストが発達した理由は2つある。1つは、政党自身がマニフェストを作成するために、多くの時間を費やし、党内での議論も重ねるようになって、党内の政策立案・合意形成の手段としたことである。2つ目の理由は、実際の選挙戦で、野党が対立する政権与党を攻撃する材料として、マニフェストを使ってきたことである。野党は、与党のマニフェストに掲げられている政策が実際に達成されたかどうかをチェックし、仮に達成していない政策があれば厳しく追求し、有権者に自党の優位性をアピールするのである。

なお、英国では多くの有権者にマニフェストが行き渡っているという印象があるが、1992年時点では、各党とも20万部程度の発行であり、実際の発行部数はさほど多くない。日本の2003年の総選挙で自由民主党が配布したマニフェスト(冊子版)は、25万部であり、ほぼ同程度の配布状況である<sup>2)</sup>。

## 1.2. 英国総選挙における情報チャンネル

英国の有権者がマニフェストの内容を知るのに大きな役割を果たすのが、The TimeやThe Sunをはじめとする新聞社などのマスコミである。

特に、新聞は、選挙報道の中心であり、各党のマニフェストが公表されると各紙では連日4～6ページの選挙特集を組み、党幹部の談話やマニフェストに盛り込まれている政策の内容、矛盾点などを詳細に報道する。英国の新聞は、The TimeやThe Independentなど的高級紙とThe SunやThe Mirrorなどのタブロイド紙に分けられる。イメージ的には高級紙が日本の一般紙、タブロイド紙がスポーツ新聞となるが、マニフェストに関してはいずれも積極的に報道している。中でも、タブロイド紙は高級紙よりもはるかに発行部数が多く、有権者への情報提供チャンネルとして大きな役割を果たしている。各新聞は、保守党系あるいは労働党系といった、政治的な立場を明確にしながら報道を行っている<sup>3)</sup>。

テレビ局は、比較的中立的な立場を保っているとされている。党幹部などをスタジオに招いての討論番組が放送されることが多い。討論番組では、マニフェストの曖昧な点や財源などに関して厳し

い質問が投げかけられ、マニフェストの不具合が明らかにされていくこととなる。

また、英国では政治腐敗防止法などの法律で、各選挙区における選挙活動が大きく制限されているため、候補者が行う選挙活動は、戸別訪問やチラシ配り程度である。このため、有権者は、選挙に関する情報をもっぱらマスコミを通じて得ることとなる。

## 1.3. 日本におけるマニフェスト

日本で初めて、マニフェストを掲げた選挙が行われたのは、2003年4月の統一地方選挙(都道府県知事選挙)である。北川正恭氏(前三重県知事)が、統一地方選挙の候補者に対してマニフェストの作成を呼びかけ、これに呼応した候補者は10人以上にのぼる<sup>4)</sup>。

マニフェストを掲げて行われた統一地方選挙(知事選挙)が、マスコミによって大々的に報道されたため、マニフェストに対する国民の関心が急速に高まった。当時、衆議院の解散が予想されていた中、次の衆議院議員選挙では、各党がマニフェストを策定して、選挙が行われるべきであるという認識が広がっていた。自由民主党、民主党、公明党のほか、各政党がマニフェストを発表し、2003年11月9日の衆議院議員選挙に臨むこととなった<sup>5)</sup>。

マニフェスト・ブームは突然やってきたという認識が一般的であるが、政治改革の文脈においては、以前から、マニフェストの導入の検討が行われている。

もっとも早く取り組みを行っていたのが民主党である。民主党では、英国への海外調査を行うなど、はやくからマニフェストに関心を寄せていた。2001年の参議院議員選挙では、マニフェスト型の選挙公約の策定を試みるなど、各政党の中でマニフェストの導入にもっとも積極的であったといえる。

2003年11月の衆議院議員選挙に向けて、同年5月には、同党の総選挙政策準備委員会が動き出し、マニフェストに盛り込むべき政策のアイディアの積み上げ作業が進められ、8月にはマニフェストの骨格が定まった。9月18日には、マニフェスト第1次案が公表され、10月5日にはマニフェスト

「民主党政権政策」の完全版が発表されている。

一方、自由民主党でも、比較的早い段階からマニフェストの検討が行われており、2002年3月に出された党の国家戦略本部の提言「政治システム－新しい政策決定システム」において、「マニフェストの作成を通じて責任ある政治を行う」との記述がなされている。

総裁選挙終了後の2003年9月、マニフェストの検討を行うために政権公約策定委員会が立ち上げられた。翌10月には、マニフェストについて集中的に審議、党議決定が行われ、10月14日、『政権公約2003 小泉改革宣言』が公表された。

また、自由民主党では、約半年間の実績を取りまとめた『さらに進める小泉改革－自民党参議院公約』を発表している。これまで、選挙公約の達状況を政党が自ら振り返るということはほとんど行われていないことを考えれば、マニフェストの導入によって、日本の政治のあり方が変化しつつあるといえる<sup>6)</sup>。

## 2. 英国労働党のマニフェスト<sup>7)</sup>

### 2.1. マニフェスト策定プロセス

英国労働党では、Partnership in Power（以下「協働の力」という）と名付けられた、2カ年のプロセスによってマニフェストが策定される。「協働の力」は、それまで「地方政党の意見が党の政策にほとんど生かされていない」との批判に対応して導入された制度であり、この仕組みでは、党员のみならず党以外からもアイデアや提案を受け付けるものとなっている。

「協働の力」は、協議文書（consultation document）を提示し、地方政党や党外からの意見を受け付ける段階と、受理した意見を基にさらに検討し、政策文書（policy document）を策定する段階の2段階のプロセスで行われる。最終的に、政策文書は党年次大会での承認を経て、党の政策（party policy）となる<sup>8)</sup>。

「協働の力」を検討する主な組織は、合同政策委員会（Joint Policy Committee）、全国政策フォー

ラム（National Policy Forum）、政策委員会（Policy Committee）の3つの組織がある。党首（総理大臣）が議長を務める合同政策委員会のもと、全国政策フォーラム置かれており、実質的に政策文書を作成する機関と位置づけられている。全国政策フォーラムには、分科会的な性格を持つ組織として政策委員会が置かれ、2004年8月現在、8委員会が設置されている<sup>9)</sup>。

「協働の力」のプロセスはおおよそ次のとおりである。

#### （1年目）

- ・ 合同政策委員会や全国政策フォーラムが作成したレポートなどから、政策委員会が協議文書の素案を作成する。
- ・ 全国政策フォーラムで、協議文書素案検討される。（付されたコメントにより、素案修正）
- ・ 合同政策委員会では、最終的な修正が加えられた後、素案は協議文書として承認される。
- ・ 協議文書は党のホームページに掲載されるほか、党地方事務所、選挙区労働党の役員、関連組織、党外の組織、専門家グループに配布され、幅広く意見や提案を受け付ける。

#### （2年目）

- ・ 協議文書に対する意見や提案を参考にし、党内で検討・修正が加えられ、政策文書として公表され、党内から意見が求められる。
- ・ 提出された意見により、政策文書を修正し、全国政策フォーラム、合同政策委員会、党年次大会での承認を受ける。最終的には、政策文書はマニフェストとしてまとめられる。

なお、英国では関係以外の国会議員が政府の官僚に接触することは禁止されているので、一連のプロセスはすべて党によって行われている<sup>10)</sup>。

### 2.2. 2001年の英国労働党マニフェスト

次に、2001年に英国労働党が作成したマニフェスト *"Ambitions for Britain - Labour's manifesto 2001"*（以下「労働党政権公約」という）を例に、英国のマニフェストがどのようなものかを検討する<sup>11)</sup>。

労働党政権公約の構成をみると、ブレア党首からのメッセージ「*Fulfilling Britain's great potential* (英国の可能性を発揮する)」や公共サービスの改革等の全体像を示した「*Investment and reform*」(投資と改革)からなる総論の部分と、福祉や教育分野など5つの分野の政策を示した各論からなる。

党首メッセージでは、「2010年に向けた、長期的な経済の安定」、「すべて人の生活水準の向上」、「中等教育学校での教育水準の向上」、「初期治療が十分行われる健康的な国」など、将来の英国の姿を10の目標として打ち出すとともに、なぜそのような国を目指すのか、英国が直面している課題などを提示している。

さらに、政権を担った場合に取り組む5つの基本的な方向として、①経済的な安定を継続させるすべての地域が繁栄を享受できるようにする、②公共サービスと行政職員に対する国民の信頼とサービスの質の回復を目指す、③近代的な福祉国家を目指す、④コミュニティを強める、⑤国内の信頼のみならず海外での信頼も得て、世界的な課題に

取り組むこと、を明示している。

各論部分は、総論部分で示した基本的な方向に対応して、「すべての人が繁栄を享受する(Prosperity for all)」、「世界的な水準の公共サービス(World-class public services)」、「現代的な福祉国家(A modern welfare state)」、「堅固で安全なコミュニティ(Strong and safe communities)」、「世界での英国の強さ(Britain strong in the world)」の5つの章からなる。各章では、「10年後の到達点」「次のステップ」「具体的な取り組み」がまとめられている。

交通輸送に関する政策を事例として、具体的に、マニフェストの内容を見てみる。交通輸送に関する政策は、労働党政権公約の第3章「すべての人が繁栄を享受する」に記載されており、交通輸送に関する政策では、細項目として鉄道、道路、バスの3項目がある。

英国労働党のマニフェストから、交通輸送に関する政策を抜粋したものを表1で示す。はじめに、英国労働党の現状認識とそれに対する課題が「強い経済には良好な交通輸送が必要である。しかし、

表1 「3章すべての人が繁栄を享受する」の抜粋(交通・輸送部分を中心に)

<p><b>【10年後の到達点】</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・財政ルールを堅持し、インフレーションを低く抑え、利率をできるだけ低く抑えることで、経済の安定を図る。</li> <li>・競争相手よりも急速に生産性を向上させることによって、すべての人の生活水準を向上させる。</li> </ul>
<p><b>【次のステップ】</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・75万人が基本的なスキルを習得する。</li> <li>・すべての州にベンチャーキャピタルを設立する。</li> <li>・交通対策に1,800億ポンド投資する(25の地方鉄道等に対して)</li> <li>・最低賃金を4.2ポンドに引き上げる。</li> <li>・新生児をもつ両親に対して1,000ポンドの減税を行う(Children Tax Creditとして)</li> </ul>
<p><b>【ファンダメンタル】</b></p>	<p>(略)</p>
<p><b>【交通】</b></p>	<p>強い経済には良好な交通輸送が必要である。しかし、私たちが受け継いだものは、急激に百以上に分割された鉄道や衰退しているバス輸送など、十分な投資が行われていない資産である。</p> <p>労働党が優先するものは、鉄道と道路の改善と充実である。私たちの10年計画は(主要関係者から支持を受けている)、大きな資源の改革と整合している。1,800億ポンドの投資(鉄道、道路、地方交通に投資され、民間セクターによって配分される)は、道路利用者と鉄道利用者に真の希望を与えるものである。</p>
<p>(鉄道)</p>	<p>1997年から鉄道利用者は17%増加、貨物輸送は22%増加している。しかし、鉄道は巨大な投資と強力な規制が必要な危機的な状況にある。労働党では、大部分の列車を更新するなどの鉄道ネットワークの改善に600億ポンドを使う予定である。現在まで、500台の車両を更新し、利用されておりの、今後3,000台の更新を予定している。(このことにより)私たちは、50%以上の旅客輸送能力を向上させ、それ以上の貨物輸送能力の増加を目指している。列車安全保護システムが導入されつつあり、これによって安全性が向上する。</p> <p>鉄道局は、既に力強く戦略的な方針を定めている。鉄道会社は、より高い投資やサービスの向上を行うことにより、より長期間の認可が与えられることとなる。鉄道局は、パブリック・プライベート・パートナーシップを活用して、鉄道ネットワークの拡大を支援する。現存のルールと信号の運用に焦点をあてて改善が行われる。強制力を伴った鉄道の規制は、会社によって提供される安全と投資を高水準に保つことを保証する。</p> <p>ロンドンには、新しい鉄道と通勤混雑の減少で大きな利益を受けるだろう。私たちは、東西横断列車トンネル建設と東ロンドン線の延伸を支持している。私たちは、運行を民間に任せた官民共同方式で、長期にわたる地下鉄インフラへの投資を増やすことを約束している。ロンドン市長と交通委員会合意は、地下鉄の改善する非常にいい機会である。</p> <p>25の新しい軽軌道と路面電車の事業計画を含むスーパー tram(supertram)は、大きな変化を都市に与える。マンチェスターやバミンガムなどでは既に運行が開始されており、リードやボーツマスなどでも進行中である。</p>
<p>(道路)</p>	<p>(以下省略)</p>

出所) Labour Party, *Ambitions for Britain Labour's manifesto 2001*より筆者作成。

私たちが受け継いだものは、急激に百以上に分割された鉄道や衰退しているバス輸送などの、十分な投資が行われていない資産である。」と示している。

続いて、課題に対応するために必要な投資額が1,800億ポンドであることが示され、その投資先は、鉄道、道路、地方交通であること、投資の方法は、政府が直接行うのではなく、パブリック・プライベート・パートナーシップなどを活用して、民間セクターを通じて行われることが明らかにされている。

交通輸送に関する政策の指標として、「私たちは、50%以上の旅客輸送能力を向上させ、それ以上の貨物輸送能力の増加を目指している」という成果に着目した指標や、「鉄道の車両を今後3,000両更新していく」というような、事後に検証しやすい指標が掲げられている。

### 3. マニフェスト実現プロセス

英国政府の予算編成システムでは、3年間の政府全体と省庁ごとの歳出計画を示す「歳出見直し(Spending Review)」と、政府の成果目標が設定される「公共サービス合意(Public Service Agreements)」が中核的な役割を担っている<sup>12)</sup>。この仕組みは、英国労働党が1998年に政権を獲得した直後に導入した制度である。

#### 3.1. 包括的歳出レビュー

包括的歳出レビュー(Comprehensive Spending Review)は、ブレア政権発足後ただちに始められ、各省庁の歳出が政府の優先順位に適合しているかを調査することを目的としている。財務省が主体となって行われたもので、レビューの結果は2つのレポートで公表されている。

第1段として、1998年6月に、『経済財政戦略報告書(Economic and Fiscal Strategy Report)』が公表され、1999年度以降3年間での歳出総額の決定や、歳出計画・管理の改革などが示されている。歳出計画・管理の改革では、公共サービス合意の仕組みを導入することも示されている。

また、翌月には、白書『改革への投資－包括的歳出レビュー1999年～2002年度新公共歳出計画(以下「CSR白書」という)』が公表されている<sup>13)</sup>。CSR白書では、①持続可能な経済成長と雇用の拡大、②公正性と機会の促進、③効率的で近代的な公共サービスの提供の、3つの主要な政府目標についての説明と、合計21章にわたる各省庁のレビュー・省庁横断的レビューがまとめられている。各省庁のレビュー・省庁横断的レビューでは、省庁ごとに、今後3年間の歳出の基本的方向や分野ごとの歳出計画が示されている。

包括的歳出レビュー以後も、2年おきに、歳出レビューが実施されており、その結果は、2000年に、『すべての人への機会と安全の提供－歳出レビュー2001年～2004年度新歳出計画』、2002年に、『すべての人への機会と安全の提供－意欲的で公正な英国への投資2003年～2006年度新公共歳出計画』が、2004年に、『将来への投資－2004歳出レビュー新公共歳出計画2005-2008』にとりまとめられている<sup>14)</sup>。歳出レビューは、包括的歳出レビューと同様に、政府と各省庁の歳出の基本的方向と、今後3年間の政府及び各省庁の歳出上限額を示す役割を果たしている。

#### 3.2. 公共サービス合意の役割

公共サービス合意は、包括的歳出レビューの結果を受けて導入された仕組みであり、各省庁の目的や目標とする成果等を明らかにする機能と、その実施結果を検証していく評価機能を併せ持っている。形式的には、予算編成制度の一部と位置づけられ、財務大臣と所管大臣との合意という形式になっている。

1998年12月に、公共サービス合意の内容がとりまとめられた、『将来に向けた公共サービス－現代化、改革、説明責任(以下「PSAs白書」という)』が公表されている<sup>15)</sup>。

PSAs白書は、第1部が序論、第2部と第3部が省庁別合意事項となっており、各省庁に1章が割り当てられている。各章は、①ねらいと目的(Aim and objective)、②資源(Resource)、③業績目標(Performance target)、④運営効率の向

上 (Increasing the productivity of operation) が記載するよう、統一が図られている。各省庁によって、約600の業績目標が設定されていた<sup>16)</sup>。

稲継 (2001) が指摘するように、公共サービス合意は発展途上の仕組みであり、2000年と2004年の公共サービス合意では、財務省と各省庁の合意項目に大きな変更が加えられている。

2000年の公共サービス合意では、政府の主要な優先項目に焦点をあてるために業績目標は約160に集約され、「運営考慮の向上」などの内部管理的な要素は、新たに設けられた「サービス提供合意 (Service delivery agreements)」にまとめられ、公共サービス合意自体はより成果に着目するものとなった<sup>17)</sup>。また、公共サービスの効率性に配慮するために「支出に見合う価値 (Value for money)」の項目と、責任の所在を明らかにする「目標達成の責任者 (A statement of who is responsible for the delivery of these target)」が追加されている。

さらに、2004年の公共サービス合意では、成果に焦点をあてた目標の設定、実際にサービスを提供する第一線への権限の委譲、一人ひとりに対応した公共サービス (personalised public service) の提供

を目指した改定が行われている<sup>18)</sup>。これによって、業績目標は、政府の優先順位の高い分野に限定して設定されることとなり、中長期的な成果目標として約110指標が設定された。これに伴い、財務省と各省庁との合意項目も、表2に示すとおり簡素化されている<sup>19)</sup>。加えて、各省庁に作成を義務づけていた「サービス提供合意」は、公共サービス提供の第一線の自由度を高めるため廃止されている。

### 3.3. 公共サービス合意における評価機能

公共サービス合意における評価は、財務省と各省庁の合意の達成状況と、関連する投資・事業計画などの進捗状況を基にして行われ、その結果は年次報告書にまとめられる。

業績目標には、「2010年までに、1994-98年の間の平均に対して、交通事故による死者・重傷者数を40%減少させ、子供の死者・重傷者数を50%減少させる。特に発生率の高い地区に重点を置く」というような、成果に着目した指標が設定されている。加えて、指標の具体的な定義をまとめた、テクニカルノート (Technical notes) と、情報源の所在把握をまとめた、業績の情報 (Performance Information) が作成されている。ともすれば、不明瞭になりがちな成果指標を明確にする努力が払

表2 交通省の公共サービス合意

<b>【目的 (Aim)】</b>
すべての人に役立つ交通・輸送
<b>【目標と実績目標 (Objective and performance target)】</b>
(目標1)
道路ネットワークを、より良く活用することにより効率的で信頼性のある地域間交通を供給することで経済を支える。利用者のために鉄道サービスと産業構造を改革し、発展に応じて追加的な投資を行う。
1 交通省は都市間の渋滞を計測するよい方法を開発し、2005年までに新しい目標を設定する。目標は長期渋滞解消計画で公表される。
2 2006年までに鉄道サービスの (時間の) 正確性、信頼性を少なくとも85%向上させ、2008年までにさらに向上させる。
(目標2)
目標1によって設定された手段と公共交通利用の増加、地方で行う解決策によって、地方・地域交通システムのアクセシビリティと時間の正確性、信頼性を向上させる。
3 2010年までに、イングランドの公共交通 (バスと軽鉄道) の利用者を2000年対比12%以上増加させ、他の地域でも利用者を増加させる。
4 交通省は都市間の渋滞を計測するよい方法を開発し、2005年までに新しい目標を設定する。目標は長期渋滞解消計画で公表される。
(目標3)
安全性の向上による生活の質の向上によって生じた旅行へのニーズと環境への配慮とのバランスをとる。
5 2010年までに、1994-98年の間の平均に対して、交通事故による死傷者数を40%減少させ、子供の死傷者数を50%減少させる。特に発生率の高い地区に重点を置く。
6 一酸化炭素や鉛、二酸化窒素などに設定した大気環境戦略目標を達成するよう大気環境を改善する。(環境食料庁との共同目標)
7 2010年までに、エネルギーの効率化や再利用を計測することを通じて、京都議定書で定めるレベル (1990年対比12.5%削減)、さらには20%減まで二酸化炭素の排出を少なくして、温暖化ガスの排出を削減する。(環境食料庁及び貿易産業省との共同目標)
(目標4)
健全な資金運用と強力なコスト管理、複数方法から選択する明確な交通投資の査定によって費用対効果を向上させる。

出所) Public Service Agreements 2005-2008により筆者作成。

われている<sup>20)</sup>。

テクニカルノートは、評価の方法や評価基準などを示したのではなく、業績目標に関して、その「対象範囲」、「定義」、「統計値・基準値・目標値」、「データ収集・質の保証」を明確に説明したものであり、次のような内容となっている。

「対象範囲」

グレートブリテン島全域

「定義」

子供～16歳未満。死者～事故が原因で30日以内に死亡した者など6項目

「統計値・基準値・目標値」

- ・ 統計値は、毎年度報告される『グレートブリテンの交通事故－死傷者の報告』による。
- ・ 業績目標は2010年の目標であり、数値は2011年に公表される。
- ・ 基準値は1994～1998年（歴年）の平均値である。
- ・ 死者・重傷者は47,656人（40%減少後＝28,594人）
- ・ 子供の死者・重傷者は6,860人（50%減少後＝3,430人）

また、業績の情報では、PSAターゲットに関する情報の所在が明記されているが、そのほとんどはウェブサイトのURLとなっている<sup>21)</sup>。

### 3.4. 予算編成のプロセスと公共サービス歳出閣僚会議

次に、予算編成のプロセスについて検討する。1998年に包括的歳出レビューが実施され、公共政策合意が導入されたことは前述のとおりであるが、このほか、予算編成プロセスの改革として、省庁別歳出限度額制度（Departmental Expenditure Limit）が導入されている。省庁別歳出限度額制度とは、歳出上限額内で予算の流用や繰り越しがなどの一定の予算的な裁量が各省庁に与えられる仕組みであり、限度額内であれば、各省庁は自らの裁量で予算を執行できる。包括的歳出レビュー以後、省庁別限度額は、歳出レビューによって定められており、歳出レビューが実質

的な各省庁の予算編成となっている。

2年ごとに行われている歳出レビューは、財務省と各省庁との間で1年以上の期間をかけて検討を経て策定される。検討1年目の3月から歳出レビュー編成方針の検討が行われ、8月に方針決定、8月～12月には各省庁の要求に対する査定の実施、12月から翌年6月まで業績目標に基づく査定の実施が行われ、7月に歳出計画の決定と歳出レビューの公表が行われる。

歳出レビューは、財務省と各省庁の協議によって進められ、財務省と各省庁の調整がほぼ整った段階で、公共サービス歳出閣僚会議（Ministerial Committee on Public Service and Public Expenditure。以下「PSX」という）に提出され、承認される。PSXは、内閣に置かれている閣僚会議（Cabinet Committee）の1つで、公共サービス合意を含む公共歳出全体に対して審査を行い、結果を内閣に報告する役割、及び公共サービスに関する投資や改革の進捗状況を監督する役割を持つ機関である<sup>22)</sup>。

## 4. 自由民主党のマニフェスト

### 4.1. マニフェスト作成の経緯

2003年11月9日に投票が行われた衆議院議員選挙は、各政党がマニフェストを掲げて選挙戦を行ったことから「マニフェスト選挙」と呼ばれている。

自由民主党の場合、党の国家戦略本部国家ビジョン策定委員会が取りまとめた「政治システム－最終提言（2002年3月13日）」に、日本版「マニフェスト」の創設が盛り込まれており、これが自由民主党のマニフェストの起点であるといえる。同提言では、マニフェストの導入のほかに、内閣と与党の政策決定の一元化や日本版閣僚会議（Cabinet Committee）の導入、公認候補者の人材プール制など、英国をモデルとした改革を提言している。

当初、自由民主党では、「耳障りのいい政策を並べるのは与党として安易に約束できない」とし

て、マニフェストに対して消極的な姿勢をとっていたが、国民の関心が高まってきたことを受けて、マニフェスト策定に取り組むこととなった。

自由民主党では、2003年7月に、麻生政務調査会会長を委員長とする政権公約検討会（後に政権公約策定委員会へ改称）を設置し、検討体制を整えたが、マニフェストの実質的な検討は、総裁選挙後の9月下旬まで待たなければならなかった。

マニフェストの検討は、政権公約策定委員会が行ったものであるが、小泉首相本人とも綿密な打ち合わせをしながら、武部副会長が意見集約の中心となって取りまとめた。10月6日に、第三回党政権公約策定委員会が開催され、マニフェスト素案が示され、その後、各部会による素案の検討や委員会での集中審議、政調審議会と総務会での審議を経て、10月10日にマニフェストが党議決定さ

れた。

#### 4.2. マニフェストの内容

自由民主党のマニフェストは、7つの宣言と10分野130項目の実施項目からなる『小泉改革宣言－自民党政権公約2003（以下「自民党政権公約」という）』としてとりまとめられている。

自民党政権公約では、①日本の明るい未来をつくります、②国民の安全を守ります、③行政のムダをはぶき、簡素で効率的な政府を目指します、④思い切って経済を活性化させます、⑤国の基本を見直します、⑥国益に沿った外交を展開します、⑦自民党が日本を変えます、を党の基本的な考え方として提示している。具体的施策については、表3のように、宣言に関連する実施事項を記載しながら、重点的な実施項目を明らかにしている。表3の「《実施事項》五. 1. (1)、今後5年で治

表3 自民党政権公約の7つの宣言と130実施事項（抜粋）

<p>〈宣言〉</p> <p>【宣言1】 日本の明るい社会をつくります</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 2004年に年金改革を、次に介護・医療制度を改革します 若者と高齢者が支え合う公平な社会保障制度を目指します 「待機児童ゼロ作戦」を進め、子育てを応援します。 女性の「チャレンジ支援」を進めます。</li> </ul> <p>【宣言2】 国民の安全を守ります</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 5年以内に、治安を回復します 5年で治安の危機的現状を脱し、5年間で不法滞在外国人を半減します。 警察官の数を思い切って増員します。3年間で空き交番ゼロを目指します</li> <li>○ 防衛庁を防衛省に移行させます (略)</li> </ul>	
<p>〈実施事項〉 (略)</p> <p>五. 安全な国の復活－世界「安全・安心な国を－</p> <p>1. 犯罪のない、安全な国</p> <p>(1) 今後5年で治安の危機的現状から脱却</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 5年で不法滞在外国人を半減 <ul style="list-style-type: none"> <li>● 凶悪犯罪の激増、検挙率の著しい低下など、悪化する治安情勢に対処するため、5年で治安の危機的現状を脱却することを目標に捜査・検挙能力の強化、出入国管理体制の強化等、総合的な治安対策を緊急に実施する。 また5年で不法滞在外国人（25万人）を半減させる。</li> </ul> </li> </ul> <p>(2) 悪徳商法等の被害から消費者・国民を保護</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 消費者保護基本法の改正 <ul style="list-style-type: none"> <li>● 悪徳商法等の被害から国民を守るため、2004年の通常国会で消費者保護基本法の改正、公益通報者保護制度の法整備を行い、消費者保護を強化する。また、団体訴訟制度を導入する。</li> </ul> </li> <li>・ ヤミ金融対策法の厳格な運用 <ul style="list-style-type: none"> <li>● ヤミ金融業者の封じ込めに有効な銀行口座や携帯電話番号の把握と閉鎖等の措置を迅速に行えるよう、行政機関や金融機関等の協力・連携体制を強化する。</li> </ul> </li> <li>・ 法律相談窓口の全国的な設置 <ul style="list-style-type: none"> <li>● 3年以内に全国どこでも法的紛争解決の情報を得られる官民共働司法ネットを整備する。</li> </ul> </li> </ul> <p>(3) 警察・司法体制の抜本的な見直し・引き締め強化</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 警察官増員、空き交番ゼロ <ul style="list-style-type: none"> <li>● 警察官を抜本的に増員し、3年で全国で「空き交番ゼロ」を目指す。「親身に頼れる警察」への脱皮を目指し、意識改革や新たな評価制度の導入等、警察・司法体制の引き締め・強化を進める。街頭防犯カメラ設置など増加する路上犯罪対策を進める。</li> </ul> </li> </ul> <p>(4) 個人のプライバシーが尊重される社会</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ プライバシーに関する権利保護や、ハイテク犯罪防止のための法制 <ul style="list-style-type: none"> <li>● インターネットの普及等による個人のプライバシー侵害、盗難通報による預金引き出し等のハイテク犯罪に対処するため、プライバシーに関する権利保護や、情報窃盗罪等、ハイテク犯罪防止のための法整備を進める。</li> </ul> </li> </ul>	<p>←</p> <p>←</p>

出所) 自由民主党「小泉改革宣言－自民党政権公約2003」より抜粋。

注) ●は実施項目である。矢印は対応関係を示すため筆者が追加したもの。



安の危機的現況からの脱却」をみると、「凶悪犯罪の激増、検挙率の著しい低下など、悪化する治安情勢に対処するため、5年で治安の危機的現況を脱出することを目標に捜査・検挙能力の強化、出入国管理体制の強化等、総合的な治安対策を緊急に実施する。また5年で不法滞在外国人（25万人）を半減させる」と示されており、マニフェスト策定にあたって、期限や目標、具体的な施策を明記するように努めていることがわかる。

自民党政権公約の最後の部分には、「ここまで進んだ小泉改革」として、小泉政権発足後の実績についてまとめている。実績として掲げているのは、銀行の不良債権処理が順調に進み不良債権問題が解決できる見込みであることや最低資本金制度特例などによって新事業への挑戦（起業）が増えていること、規制改革・構造改革特区の推進で200万人の雇用が生まれていることなどである。

## 5. 予算編成と政策評価

### 5.1. 予算編成プロセス

日本の予算編成プロセスは、予算編成対象となる前年度の6月から始められ、大まかな流れは次のとおりである。

6月

経済財政運営と構造改革に関する基本方針（閣議決定）

7月下旬または8月上旬

概算要求基準（閣議了解）

～8月下旬

各省庁からの概算要求提出

12月上旬

予算編成の基本方針（閣議決定）

12月下旬

財務省原案閣議提出・政府案閣議決定

翌年1月

予算案国会提出・国会審議

3月

予算成立

「経済財政運営と構造改革に関する基本方針（以下「骨太方針」という）」は、閣議決定に先立ち、経済財政諮問会議に対して内閣総理大臣からその作成が諮問され、答申に基づき閣議決定がなされているものである。骨太方針は、経済、財政、行政などの分野における改革の基本的な方向性を定めるものとして、2001年6月に策定され、不良債権問題の抜本的解決、構造改革のための7つの改革プログラム（民営化・規制改革プログラム、知的資産倍増プログラム、財政改革プログラムなど）、政策プロセスの改革などが示されている。同年9月には基本方針の7つの改革プログラムを具体化した「改革工程表」が取りまとめられている。骨太方針は、以後、毎年度、閣議決定されている。

概算要求基準は、予算編成の基本的な考え方やシーリング（前年度予算額に対する削減率）、重点分野への誘導策（予算のメリハリ）などを定めるものであり、全省庁に共通する基準として閣議了解事項となっている。平成17年度（2005年度）概算要求基準では、2004年の骨太方針を踏まえて、歳出水準を実質的に前年度以下とすること、徹底した歳出抑制と所管を超えた予算配分の重点化・効率化の実施、公共事業に関するシーリング（▲3%）、重点4分野への集中などが示されている。

概算要求基準に基づき、各省庁から財務省に対して概算要求が行われ、引き続き財務省では予算査定を行うこととなる。

予算査定は、主に財務省の担当主査がヒアリングや協議を行って予算案を策定するが、場合によって主計官や次長等が各省庁と協議を行う場合もある。査定と平行して税収や歳出規模など、予算全体のフレームの検討も行われる。

予算編成の基本方針は、それまでの予算査定の状況や予算全体のフレームの検討結果などを踏まえ財務省によって作成され、閣議決定される。予算編成の基本方針には、歳出の徹底的な見直しや予算編成手法などの予算の基本的な考え方や、教育・文化・科学技術や少子化対策、環境問題等の各分野の歳出見直し方針と改革の方向性が示され

ている。

政府予算案が取りまとめられる最終段階では、予算案をめぐる大臣折衝や官邸における調整が行われるとともに、与党との調整も行われることになる。

## 5.2. 経済財政諮問会議

経済財政諮問会議は、中央省庁改革の中にある内閣機能の強化の一環として2001年1月設けられた機関であり、総合科学技術会議、中央防災会議及び男女共同参画会議とともに内閣府に設置されている<sup>23)</sup>。

同会議は、中央省庁等改革基本法第12条に基づき設置された合議制機関であり、その所掌事務は、①内閣総理大臣の諮問に応じて、経済全般の運営の基本方針、財政運営の基本、予算編成の基本方針その他の経済財政政策に関する重要事項についての調査審議、②内閣総理大臣又は関係各大臣の諮問に応じて、全国総合開発計画その他の経済財政政策に関連する重要事項について、経済全般の見地から政策の一貫性・整合性を確保するための調査審議、③上記①と②に関して、内閣総理大臣等に意見を述べることでとされている。構成メンバーは、内閣総理大臣、内閣官房長官、経済財政政策担当大臣のほか、国会議員、民間有識者で構成され、議長は内閣総理大臣が務めることとされている。2004年8月現在、議長を含め、11名で構成されている。

## 5.3. 政策評価の枠組み

1997年12月の行政改革会議の最終報告において「政策の効果について、事前、事後に厳正かつ客観的な評価を行い、これを政策立案部門の企画立案作業に反映させる仕組みを充実強化することが必要」と提言が行われた。これを受けて、評価の対象や評価手法などの検討が進められ、2001年1月15日「政策評価に関する標準的ガイドライン」が政策評価各府省連絡会議で了承され、政策評価制度がスタートした。

1999年11月の通常国会において、中央省庁等改革関連法案の付帯決議として「行政評価（仮称）の制定について早急に検討」することされたため、

政府は2001年3月に「行政機関が行う政策の評価に関する法律（以下「行政機関政策評価法」という）案」を国会に提出し、同年6月に成立、2002年4月に同法が施行されている。行政機関政策評価法は、「政策評価の在り方」、「評価結果の活用」、「基本方針・基本計画等の策定・公表」、「評価調査の作成・公表、政策への反映状況の公表」、「総務省が行う評価」などについて定めており、政府は「基本方針」を、行政機関の長（各省の大臣等）は「基本計画」と「実施計画」の策定が義務づけられている。

政府が定める「基本方針」には、政策評価の実施に関する基本的な方針、政策評価の観点に関する基本的な事項、政策効果の把握に関する基本的な事項などの9項目を規定するとともに、これを公表しなければならないとされ、政府は、2001年12月、上記の項目を定めた「政策評価に関する基本方針」を閣議決定している。また、行政機関の長が策定する「基本計画」には、計画の期間、政策評価の実施に関する方針、政策評価の観点に関する事項、政策効果の把握に関する事項などが定められることとされ、「実施計画」には、事後評価について具体的な評価の方法が定められる<sup>24)</sup>。

## 5.4. 府省の「基本計画」と「実施計画」

各府省が定める「基本計画」「実施計画」の内容には相当のばらつきがあるが、中でもしっかりと策定されているといわれる国土交通省を例に「基本計画」と「実施計画」の具体的内容をみてみる。

国土交通省では、2002年度から2006年度を計画期間とした『国土交通省政策評価基本計画（以下「国土交通省基本計画」という。社会資本整備重点計画の策定に伴い一部改定。）』と『平成14年度事後評価実施計画』を2001年3月に策定している。

国土交通省基本計画の内容は、表4に示すとおり、行政機関政策評価法第6条で規定されている、基本計画で定めるべき項目に沿って策定されている。国土交通省基本計画の特徴は、1998年から公共事業評価に取り組むなど評価に関する経験が蓄積されているために、他の省庁と比べ「V 事前

表4 国土交通省政策評価基本計画

I	計画期間
II	政策評価の実施に関する方針
III	○目的、政策評価の方式
IV	政策評価の観点に関する事項
V	事前評価の実施に関する事項
	○政策アセスメント
	○個別公共事業の新規事業採択時評価
	○個別研究開発課題の事前評価
VI	計画期間内において事後評価の対象としようとする政策その他事後評価の実施に関する事項
	○政策チェックアップ（業績測定）
	○政策レビュー（プログラム評価）
	○個別公共事業の再評価及び完了後の事後評価
	○個別研究開発課題の中間評価及び終了後の事後評価
VII	学識経験を有する者の知見の活用に関する事項
	○国土交通省政策評価会、事業評価監視委員会等
VIII	政策評価の結果の政策への反映に関する事項
	○評価結果の反映、反映状況の報告
IX	インターネットの利用その他の方法による政策評価に関する情報の公表に関する事項
	○公表内容、公表方法など
X	政策評価の実施体制に関する事項
	○政策評価連絡会、統括官など
XI	その他政策評価の実施に関し必要な事項
	○政策評価制度の継続的改善等、地方公共団体等への配慮など

出所）国土交通省「国土交通省基本計画」より筆者作成。

評価の実施に関する事項」と「VI 計画期間内において事後評価の対象としようとする政策その他事後評価の実施に関する事項」が非常に充実していることである。

「V 事前評価の実施に関する事項」では、予算、規制、税制などの施策を対象とした政策アセスメント、個別公共事業、個別研究開発課題の実施手順を定めている。行政機関政策評価法で定める事前評価の範囲よりも幅広く評価の対象としており、積極的な取り組みといえる。「VI 計画期間内において事後評価の対象としようとする政策その他事後評価の実施に関する事項」では、政策チェックアップ（業績測定）と政策レビュー（プログラム評価）の業績指標や実施手順などを定めている。政策チェックアップを行う場合の業績を測る指標として、居住水準の向上やバリアフリー社会の実現など大きくくりにした27の政策に対して、誘導居住水準達成率など116の指標を設定している。このような取り組みは他の府省では見られない。

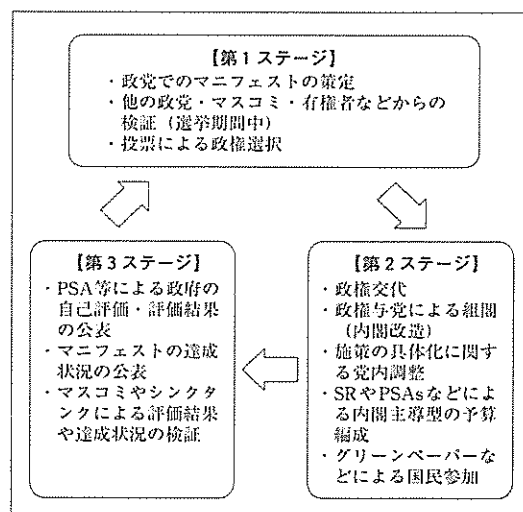
国土交通省の「実施計画」では、政策レビュー実施テーマや評価の対象となる個別の公共事業・研究開発課題が一覧表形式で整理されている。

## 6. マニフェスト・サイクルの日英比較と日本の課題

### 6.1. 英国のマニフェスト・サイクル

マニフェスト・サイクルとは、マニフェストをベースにしたPLAN-DO-SEEのマネジメントサイクル（以下「PDSサイクル」という）に似た一連のプロセスのことをいう<sup>25)</sup>。英国でのマニフェスト・サイクルの概要は図1のとおりである<sup>26)</sup>。

図1 英国のマニフェスト・サイクル



出所）藤森・大山（2004）を参考に、筆者作成。

第1ステージは、政党でのマニフェストの策定から投票による政権選択までと捉えている。マニフェストの策定にあたっては、各政党が十分な時間をかけた議論を重ね、必要に応じて外部からの意見を聴取した上でマニフェストの原案を策定し、その政党が定める公式手続きによりマニフェストが決定される。

選挙期間中には、政党間あるいはマスコミとの間で、マニフェストを前提とした政策の議論が行われる。政党間では、他の政党のマニフェストに書かれている政策、特に政策の不備や課題解決の可能性などについて、徹底的に議論され、その様子は、マスコミによって詳細に報道される。マスコミにおいても、マニフェストを分析した特集記事やテレビの討論番組で、マニフェストの検証が行われる。

主にマスコミを通じて、マニフェストの不備な点や不明瞭な点などが有権者に伝達され、その情報を基に有権者は投票を行うこととなる。

第2ステージは、政権与党の組閣あるいは内閣改造から、マニフェストの実現に向けての施策の具体化や予算編成などの段階と捉えている。

ブレア政権では、マニフェストの実施を担保するために、歳出レビューや公共サービス合意が導入されるなど、予算編成プロセスの改革も進めている。前述の公共サービス合意は、いわゆる「目標による管理」の仕組みであり、マニフェストと各省庁が定める目標とを強く関係づけることにより、マニフェストの実効性を担保しようとするものである。

第3ステージを、政府の取り組みについて評価・検証が行われる段階と捉えている。政府では、歳出レビューや公共サービス合意の仕組みによって、評価・検証を行い、その結果は、歳出レビューの白書や公共サービス合意の秋季報告書、年次報告書を通じて公表される<sup>27)</sup>。このほか、次の総選挙にあたっては、政権与党から政権の実績が公表される。

マスコミからは、政府や政権与党の評価・検証結果は、マスコミから批判的に検証されることが

多く、選挙期間以外であっても、マスコミが独自で評価を行うこともある。また、野党では、これらの評価・検証結果を踏まえ、与党の政策を批判しつつ、政権獲得に向けた政策づくりに活用していくこととなる。

## 6.2. 日本におけるマニフェスト・サイクルの確立

次に、図1に記載したマニフェスト・サイクルの第1ステージから第3ステージのそれぞれの項目ごとに、英国と日本との比較を行い、日本におけるマニフェスト・サイクルの確立に向けた課題を把握する。

### 6.2.1. 第1ステージ

第1ステージでは、①政党でのマニフェストの策定、②他の政党・マスコミ・有権者などからの検証（選挙期間中）、③投票による政権選択、が行われる。ここでは、①と②について比較を行う。「政党でのマニフェストの策定」に関しては、日本と英国の間の大きな違いは、マニフェストの策定過程である。英国労働党では、約2カ年にわたる“協働の力”と呼ばれるマニフェスト策定プロセスが形成されている。このプロセスでは、協議文書あるいは政策文書が公表され、党内の地方組織のみならず、党外の専門家グループに対して意見が求められるという、オープンな点を注目したい。また、意見集約の方法や党内各委員会での検討、素案の公表と意見聴取、党外部からの意見聴取、承認を受けるまでの党内手続きなどの手続きも明らかにされており、マニフェスト策定プロセス自体の透明性も高い。

一方、自由民主党のマニフェスト策定では、党政権公約検討委員会の設置が、衆議院議員選挙の約4カ月前の2003年7月であり、加えて実質的な検討期間は、総裁選挙後の2003年9月下旬から10月上旬となっており、検討体制が充分でない上、短い検討期間でマニフェストが策定されたことがわかる。本稿執筆時点で、マニフェストに掲げられている「三位一体改革による地方分権の推進」の中の補助金改革の具体化に関して、党内調整に時間がかかっているが、マニフェストの検討が充分に行われていないことが原因のひとつとして挙

げられる。検討体制の充実と十分な検討期間を持つことが課題として指摘できる。

また、マニフェストの内容については、政党や識者の間で活発な議論が行われており、その中で、日本のマニフェストは記載が充分ではないとの指摘があるが、英国労働党と自由民主党のマニフェストをみる限り、施策の提示に関してはあまり差はない<sup>28)</sup>。

具体的に示すと、表1にある鉄道に関しての記述内容は、「鉄道ネットワークの改善に600億ポンドを使う予定である。」「500台の車両を更新し、今後3000台の更新を予定している。」「50%以上の旅客輸送能力を向上させる」といったものである。これに対して、表3で示したの自由民主党のマニフェストの内容をみると、「5年で治安の危機的現状を脱し、5年間で不法滞在外国人を半減します。」「警察官の数を思い切って増員します。3年間で空き交番ゼロを目指します。」と、施策に関する数値、期限も明らかにされており、大きな相違があるとまでは言えない。

なお、英国労働党のマニフェストには、具体的な施策のほかに、党としての方針や現状認識を記載しており、有権者が施策の適否を判断する際の材料をできるだけ提供していこうという姿勢がうかがわれ、参考とすべきである。

#### 6.2.2. 第2ステージ

第2ステージでは、①政権交代、②政権与党による組閣（内閣改造）、③施策の具体化に関する党内調整、④歳出レビューや公共サービス合意による内閣主導型の予算編成が行われる。①、②については、英国と日本はともに議院内閣制をとっており、大きな相違は見られないので、ここでの比較は省略する<sup>29)</sup>。

日本の議院内閣制は、英国の議院内閣制をモデルとしているものの、政府（内閣）と政権与党の関係が大きく異なっている<sup>30)</sup>。政府が政権与党に対して、どの程度の影響力を行使できるかは、マニフェストの具体化に直接影響を与える。

伊藤・田中・真淵（2002）は、議院内閣制をとる国であっても、政府と政権与党との関係は、国

ごとに多様であるとしており、それを規定する要因として、党規律の強さと政党要因を指摘している<sup>31)</sup>。党規律の強さは、与党議員の公認や再選が党執行部に影響を受けるか、政党要因は政権交代の可能性や政権構成により決定するとしている。伊藤らは、英国を「政府（内閣）のコントロールが強い」とし、逆に日本を「政府（内閣）のコントロールが弱い」としている<sup>32)</sup>。

次に、予算編成プロセスの違いを見てみる。英国では、包括的歳出レビューや公共サービス合意における目標設定にあたっては、マニフェストが常に意識されている。CSR白書の「第1章 包括的歳出レビューの概要」では、包括的歳出レビューを「マニフェストでの約束を政府歳出に関係づけ・・・と今後3年間の省庁の歳出上限額を定める」ものとしている<sup>33)</sup>。

また、PSAs白書の序文でも、次のとおり、英国労働党のマニフェストと公共サービス合意の目標が、密接に関連していることを明記している<sup>34)</sup>。

「・・・公共サービス合意を見ることによって、追加的な投資が（マニフェストの）公約に沿って、実際に行われてることが分かる。公共サービス合意のサービス水準や目標にはマニフェストの公約が含まれている。例を挙げれば

- ・ 2001年9月までに、5、6、7歳のクラスの人数を30人以下にする。
- ・ 犯罪を繰り返す若い犯罪者に関して、逮捕から判決までの期間を142日から71日に短縮する。
- ・ 国民保健サービス（NHS）の待機者リストを10万人まで減少させ、待機期間を短縮する。
- ・ 2002年5月までに、相続税を活用することで、25歳以下の25万人を社会保障受給者から就業者へと移行させる。」

一方、日本では、経済財政諮問会議を活用した、内閣主導型の予算編成の仕組みを確立する動きが

続けられているものの、マニフェストと予算編成との関係は明確になっていない。予算編成では、骨太方針や毎年度の予算編成の基本方針を閣議決定する前に、経済財政諮問会議の答申、あるいは審議の手続きを踏むこととしており、予算編成において、経済財政諮問会議は、非常に重要な役割を果たしている<sup>35)</sup>。しかし、2004年骨太方針を審議する経済財政諮問会議では、自由民主党のマニフェストについて議論されたことはなく、2004年4月26日に開催された、経済財政諮問会議(2004年第9回)において、『ここまで進んだ小泉改革(パンフレット)』が資料として配布されたのみである<sup>36)</sup>。今後は、予算編成プロセスのなかに、政権与党のマニフェストを組み込んでいく必要があると考えられる。

### 6.2.3. 第3ステージ

第3ステージでは、①PSA等による政府の自己評価・評価結果の公表、②マニフェストの達成状況の公表、③マスコミやシンクタンクによる評価結果や達成状況の検証が行われる。

政府が自ら行う評価について、英国と日本を対比させた場合、評価対象としている政策の範囲が大きく異なっている。

2004年の公共サービス合意において、交通省は、「2006年までに鉄道サービスの(時間の)正確性、信頼性を少なくとも85%向上させ、2008年までにさらに向上させる。」といった7つ業績目標を設定している。また、評価対象範囲が狭いことから、2004年交通省年次報告書(Department for Transport Annual Report 2004)は、用語解説などを除けば、50数ページと非常にコンパクトである。

一方、日本の政策評価制度では、目標等は、各府省の評価基本計画で定められることされ、例えば「国土交通省政策評基本計画」においては、目標として定められているのは、政策目標が27、業績目標が116となっており、非常に広範囲に及んでいる<sup>37)</sup>。また、報告書も対象範囲が広いいため、政策レベルの評価結果であっても、膨大な情報がまとめられており、主なものは挙げると次のとお

りである。

(政策レビュー)

- ・都市鉄道整備のあり方(本文104ページ)
- ・都市における緑地の保全・創出(47ページ)
- ・流域と一体となった総合治水対策(47ページ)
- ・海洋汚染に対する取り組み(95ページ)
- ・流域の水環境改善(103ページ)

このような評価は、政府全体を網羅的に把握するには非常に有効である。しかし、公表資料が膨大であること、各府省の目標がマニフェストと整合していないことから、マニフェストの検証という視点からは、現状の評価制度はあまり役立たない。

しかしながら、日本の政策評価の長所は、政府全体の政策情報が網羅的に明らかにされることであり、これは政権与党と野党の政策情報の格差を埋めるために非常に有効である。今後は、この長所を生かしつつ、府省の政策や政策目標をマニフェストと整合させていくことで、マニフェストの検証にも役立つ仕組みとすることができる。

次に、政党の自己評価または外部からの検証についてである。英国では、前述のとおり、マニフェストの検証には、マスコミなどの多様な評価主体が参加して行われ、その評価結果は、主にマスコミを通じて有権者へ伝達されている。しかし、日本では、マニフェストの検証については、緒についたばかりであり、その検証方法も発展途上という状況である。

これまでの主な取り組みとしては、新しい日本をつくる国民会議主催の政権公約第1回検証大会(以下「検証大会」という)がある。検証大会では、経済同友会や連合など8団体が実施した、自由民主党、公明党、民主党のマニフェストの評価結果が報告され、併せて、評価を受けた3つの政党の政務調査会長と評価団体の代表との意見交換が行われた<sup>38)</sup>。各団体が実施した評価の方法・基準は、多様である。例えば、日本経団連の評価では、企業から政党への自主的な献金の参考に供するため、①経団連と政党との政策合致度、②実現に向けた取り組み、③実績、の3つの観点から

評価を行っている。また、日本青年会議所が行った評価では、自由民主党のマニフェストを対象として、全国のメンバーからのアンケート集計結果を基に評価を行っており、様々な方法が試みられている。新しい日本をつくる国民会議では、今後も引き続き検証大会を開催していくこととしているが、同会議以外にも、評価主体が広がることが期待される。

## 7. ま と め

本稿での、英国のマニフェスト・サイクルと日本の現状を比較によって、政党の課題、政府の課題が把握された。現在、マニフェスト・サイクルの確立に向けて、新しい日本をつくる国民会議や早稲田大学マニフェスト研究所をはじめ、様々な取り組みが進められているが、その取り組みは、マニフェストの策定や検証、つまり、本稿の枠組みで捉えれば、第1ステージと第3ステージに重点を置いているように思われる。

小泉内閣では、経済財政諮問会議を積極的に活用した内閣主導型の予算編成が試みられているので、今後、テーマごとのアドホックな取り組みではなく、マニフェストの実現を担保する仕組みを構築することを期待したい。

### 注)

- 1 いわゆるマニフェストには、「パーティ・マニフェスト」と「ローカル・マニフェスト」を含むが、本稿では、「マニフェスト」を「パーティ・マニフェスト」の意味で使っている。
- 2 このほか、自由民主党は、概要版を350万部作成し配布している。民主党では、簡易版の配布が800万部にまで達したという。
- 3 もっとも、ホームページでマニフェストを閲覧することができるため、発行部数のみではマニフェストの浸透状況を把握できない側面もある。
- 3 梅津・森脇・坪郷・後・山田（1998: pp. 32-36）
- 4 また、マニフェストの中に公共事業に対する県の

支出を30%削減するなど、「苦い薬」をマニフェストに盛り込む候補者がいるなど、これまでの選挙では考えられない状況も生まれてきている。

- 5 2003年の衆院議員選挙は、「マニフェスト選挙」と評されるほど、マニフェストが話題となった。「マニフェスト」は、2003年の流行語大賞に選ばれており、その反響の大きさが判る。
- 6 日本の総選挙における情報チャンネルは、非常に限られている。2003年11月の衆議院議員選挙では、マスコミがこぞって、マニフェストを報道したものの、2004年7月に行われた参院議員選挙では、年金改革問題が大きく取り上げられ、マニフェストはあまり報道されなかった。
- 7 マニフェストの策定過程から実施、評価にいたる一連のプロセスを視野に入れているため、英国の政権与党となっている労働党のマニフェスト等を本稿の題材としてとりあげている。
- 8 “協働の力”については、英国労働党ホームページ（<http://www.labour.org.uk>）のIntroduction to Partnership in Powerのページを基に記載した。
- 9 合同政策委員会は、大臣、全国執行委員会（党役員会）、全国政策フォーラムのメンバーで構成され、総理大臣が議長を務める。
- 10 全国政策フォーラムは、選挙区労働党、労働組合、州、下院議員、全国執行委員会など183名で構成されている。
- 11 政策委員会には、少なくとも3人の政府構成員、3人の全国執行委員会委員、4人の全国政策フォーラムのメンバーで構成される。
- 10 橋立・法貴・齋藤・中村（1999: pp. 121-125）
- 11 総ページ数が42ページで、販売価格は2.5ポンド（日本円換算で500円程度）である。労働党政権公約2001は、労働党のホームページでも公開されている。
- 12 歳出レビュー及び公共サービス合意の制度的な側面については、稲継（2001）、児玉（2001）が詳しいので、本稿では必要な範囲で概略を述べるにとどめる。
- 13 Cm Comprehensive Spending Review: New Public Spending Plans 1999-2002, 1998. 「Cm」は、英国政府の文書(command paper)を表す。以下同じ。
- 14 Cm, 2000 Spending Review: New Public Spending

- Plans 2001-2004, 2000.
- Cm. 2002 Spending Review: New Public Spending Plans 2003-2006, 2002.
- Cm. 2004 Spending Review: New Public Spending Plans 2005-2008, 2004.
- 15 Cm. Comprehensive Spending Review: Public Service Agreements 1999-2002, 1998.
- 16 児玉(2001: pp. 182).
- 17 業績目標自体の透明性を確保するために、業績目標の測定方法や用語の定義などを定めた「テクニカルノート (Technical note)」も作成されることとなった。
- 18 Cm. 2004 Spending Review: Public Service Agreements 2005-2008, 2004.
- 19 サービス提供合意を代替する制度として、各年度の運営コストを2.5%削減することを目指した各省庁の効率性プログラムが導入されている。
- 20 Department for Transport, DfT Public Service Agreement target, 2004.
- Department for Transport, Spending Review 2004 PSA Target, 2004.
- Department for Transport, Technical notes for Spending Review 2004 PSA Targets, 2004.
- Department for Transport, PSA targets: Performance information, 2004.
- Department for Transport, Technical notes to PSA target 1 to 7, 2003.
- 21 ウェブサイトによる積極的な情報提供は、2004年 PSAsの基本方針のひとつである。
- 22 2004年9月現在、内閣に33の閣僚会議が置かれており、大きな課題を所管する閣僚会議には小委員会が設置されている。PSXには、電子サービスの提供 (Electric Service delivery) と監査 (Inspection) の小委員会が設けられている。
- 23 内閣府ホームページ (<http://www.keizai-shimon.go.jp/about/about.html>)。
- 24 政策評価の方式では、政策の特殊性に応じて「事業評価方式」「実績評価方式」「総合評価方式」など、適切な方式を用いるものとされている。
- 事前評価に関しては、多額の費用を要する事業や事前評価の方法が開発されているもの (ODA評価や試験研究評価、公共事業評価) を対象に実施するよう定められている。
- 25 マニフェスト・サイクルについては、各政党や研究者で整理が行われているが、本稿では、藤森・大山 (2004) が整理したものを参考としている。
- 26 各ステージの説明は、図1に基づき行うので、それぞれ図1を参照願いたい。
- 27 白書や報告書は、英国財務省のホームページに掲載され、国民が容易に評価結果を入手できるよう整備されている。
- 28 与党 (政府) が持つ政策情報と野党が持つ政策情報の圧倒的な格差から、著しく与党が有利となってしまう点も看過できない。マニフェストの充実が必要であるが過度な精緻化は望ましくないと考える。
- 29 英国の議院内閣制については、上田 (1998: pp. 49-58)
- 30 宮川・山本(2002: pp. 201-205).
- 31 伊藤・田中・真淵(2002: pp. 230-251).
- 32 政党中心の政治を目指し、政治家個人への献金禁止などの政治資金規制法の改正や、政党に対する交付を行う政党助成法の制定がなされており、今後、党規律が強まってくることが予想される。1994年の政治改革については、上田 (1998: pp. 173-177)
- 33 Cm. *Comprehensive Spending Review: New Public Spending Plans 1999-2002*, 1998:Chapter1.16.
- 34 Cm. *Comprehensive Spending Review: Public Service Agreements 1999-2002*, 1998: "Foreword by the Prime Minister".
- 35 読売新聞, 2004, 「政治の現場:新政策決定1~32」, 2004年8月~9月。
- 36 経済財政諮問会議「議事要旨 (平成16年第8回~17回)」及び「配布資料」, 2004年。
- 37 国土交通省政策評基本計画の別紙2。
- 38 政権公約 (マニフェスト) 検証第1回大会配布資料。



(参考文献)

- 新しい日本をつくる国民会議, 2004, 「いまこそ政権公約の達成度を見極めよ」『中央公論』, 5月号, pp. 106-113。
- 阿部齋・内田満・高柳先男編, 1999, 『現代政治学小辞典』, 有斐閣。
- アンソニー・ギデンズ, 佐和隆光訳, 1999, 『第三の道』, 日本経済新聞社。
- 伊藤光利・田中愛治・真淵勝, 2002, 『政治過程論』, 有斐閣。
- 稲継裕昭, 2001, 「英国ブレア政権下での新たな政策評価制度－包括的歳出レビュー・公共サービス合意－」, 『季刊行政管理研究』, 行政管理研究センター, No 93, pp. 29-51。
- 上田章, 1998, 『国会を考える4 国会と行政』, 信山社。
- 梅津實・森脇俊雅・坪郷實・後房雄・山田真裕, 1998, 『比較・選挙政治:90年代における先進5ヶ国の選挙』, ミネルヴァ書房。
- 大橋洋一, 2001, 『行政法』, 有斐閣。
- 児玉博昭, 2001, 「英国における政策評価システム:公共サービス合意及びサービス提供合意を中心に」, 『白鷗法学』, 第18号, pp. 173-210。
- 財務省財務総合研究所, 2001, 『民間経営理念や手法を導入した予算・財政のマネジメントの改革』。
- 城山英明・鈴木寛・細野助博編著, 2000, 『中央省庁の政策形成過程:日本官僚制の解剖』, 中央大学出版部。
- 城山英明・細野助博編著, 2002, 『続・中央省庁の政策形成過程:その持続と変容』, 中央大学出版部。
- 新藤宗幸, 2004, 『既説 日本の公共政策』, 東京大学出版会。
- 竹下譲, 2003, 「マニフェストの機能」, 『季刊行政管理研究』, No. 102, pp. 3-10。
- 内閣府 (閣議決定) 「今後の経済財政運営及び経済社会の構造改革に関する基本方針」, 2001年。
- 内閣府 (閣議決定) 「経済財政運営及び経済社会の構造改革に関する基本方針2002」「同2003」「同2004」, それぞれ2002年, 2003年, 2004年。
- 西尾勝・飯尾潤, 2004年, 「検証 03秋、マニフェストはこう作られた」, 『中央公論』, 2004年5月号, pp. 114-125。
- 橋立達夫・法貴良一・齋藤俊明・中村陽一, 1999, 『政策過程と政策価値』, 三嶺書房。
- 藤森克彦・大山礼子, 2004, 『マニフェストで政治を育てる』, 雅粒社。
- 本田雅俊, 1998, 「閣議の機能に関する政治学的考察」, 『日本法政学会法政論叢』, 34号, pp. 186-193。
- 宮川公男・山本浩, 2002, 『パブリック・ガバナンス』, 日本経済評論社。
- 山口二郎, 1998, 『イギリスの政治 日本の政治』, 筑摩書房。
- 山倉健嗣, 2001, 『組織間関係』, 有斐閣。
- 吉田和男, 1991, 『入門 現代日本財政論』, 有斐閣。
- HM Treasury, *PUBLIC EXPENDURE PLANNING AND CONTROL IN THE UK*.  
(<http://www.hm-treasury.gov.uk> 英国財務省ホームページ)
- Labour Party, *Ambitions for Britain Labour's manifesto 2001*, 2001.
- Labour Party, *Britain is working Local elections 2004*, 2004.

(2004年10月4日原稿提出)

(2004年12月7日受理)

# Problems in Establishing the Manifesto Cycle in Japan: Comparative Studies of the Manifesto Cycle Between Japan and UK

Noriyuki KAMATA

**Abstract** In this paper, we compare the manifesto cycle in Japan and the UK in order to understand some problems in establishing the manifesto cycle in Japan. We see the following points as problems:

- (1) The manifesto has not been discussed enough.
- (2) The budgeting process was not done in relation to the manifesto.
- (3) There were few people to evaluate the manifesto, and no method has been established for the evaluation.

In the near future, we hope these problems will be solved, and we hope to establish a manifesto cycle in Japan.

**Key words** manifesto cycle, spending review, public service agreements, policy evaluation